

Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política¹

Empowerment: strengthening process of subjects in spaces of social participation and political democratization

Maria Elisabeth Kleba

Doutora em Filosofia; Professora da Unochapecó - Universidade Comunitária Regional de Chapecó.

Endereço: Rua Senador Atilio Fontana, 591-E, Bairro Efapi, CEP 89900-000, Chapecó, SC, Brasil.

E-mail: kleba@unochapeco.edu.br

Agueda Wendausen

Doutora em Enfermagem; Coordenadora e Docente do Programa de Mestrado em Saúde e Gestão do Trabalho da Univali - Universidade do Vale do Itajaí.

Endereço: Caixa Postal 551, Centro, CEP 88301-970, Itajaí, SC, Brasil.

E-mail: agueda@univali.br

¹ O presente artigo foi desenvolvido como parte do Projeto Conselhos Gestores e Saúde: empoderamento e impacto na gestão pública, financiado pelo CNPq e pela Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia de Santa Catarina — FAPESC. Contou ainda com apoio institucional da Universidade do Vale do Itajaí — UNIVALI — e da Universidade Comunitária Regional de Chapecó — UNOCHAPECÓ.

Resumo

Trata-se de abordagem histórica e conceitual do processo de empoderamento, tomando-o como elemento relevante à compreensão das possibilidades e dos limites na promoção da participação social e política. O empoderamento é um termo multifacetado que se apresenta como um processo dinâmico, envolvendo aspectos cognitivos, afetivos e condutuais. Nesse debate, o processo de empoderamento é apresentado a partir de dimensões da vida social em três níveis: psicológica ou individual; grupal ou organizacional; e estrutural ou política. O empoderamento pessoal possibilita a emancipação dos indivíduos, com aumento da autonomia e da liberdade. O nível grupal desencadeia respeito recíproco e apoio mútuo entre os membros do grupo, promovendo o sentimento de pertencimento, práticas solidárias e de reciprocidade. O empoderamento estrutural favorece e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social na perspectiva da cidadania. Compreende-se, no entanto, que a separação em níveis constitui-se em recurso didático e avaliativo, cujos componentes acontecem de modo interdependente, o que dificulta a separação entre processos e resultados. Os espaços de participação política constituem estruturas mediadoras de processos de empoderamento, facilitando a superação de conflitos e a re-significação das relações sociais, possibilitando a revisão de papéis e de sentidos na produção da vida cotidiana.

Palavras-chave: Participação Comunitária; Poder; Formulação de Políticas.

Abstract

The work is a historical and conceptual approach to the empowerment process, taking it as a relevant element to the understanding of possibilities and limits in the promotion of social and political participation. Empowerment is a multi-level term which is presented as a dynamic process, involving cognitive, affective and behavioral aspects. In this debate, the empowerment process is presented as being related to dimensions of social life in three levels: psychological or individual; group or organizational; and structural or political. Personal empowerment enables the individuals' emancipation, with increasing autonomy and freedom. The group level triggers mutual respect and support among group members, promoting the sense of belonging, fraternal practices and mutuality. Structural empowerment favors engagement, co-responsibility and social participation in the citizenship perspective. However, the separation in levels is a didactic and evaluative resource whose components happen in an interdependent way, which hinders the separation between processes and results. The spaces of political participation constitute structures that mediate empowerment processes, facilitating the overcoming of conflicts and the re-signification of social relations, and enabling the review of roles and senses in the production of daily life.

Keywords: Community Participation; Power; Policy Making.

Introdução

O objetivo deste texto é situar o empoderamento, termo bastante utilizado atualmente em vários âmbitos, dentre eles o da área da saúde, trazendo para discussão algumas possibilidades de seu desenvolvimento conceitual e operacional, além de apresentá-lo como elemento relevante à compreensão de possibilidades e limites na promoção da participação social e política.

A participação social na construção do Sistema de Saúde, bem como no espaço das demais políticas sociais, é defendida enquanto necessária e indispensável para que sua consolidação se conforme mais democrática e eficaz. A institucionalização da participação social no Brasil, principalmente através dos Conselhos Gestores, representa um avanço na democratização, não somente em relação aos serviços, mas também nas práticas políticas, ampliando o poder de intervenção da população nos rumos da coisa pública, impondo maior responsabilidade pública aos governos e à sociedade (Gerschman, 1995; Carvalho, 1998).

A partir das discussões da Constituinte e da promulgação da Constituição de 1988, foram implantados conselhos gestores no Brasil em várias áreas sociais. Sabemos, porém, que aos avanços quantitativos não correspondem ainda os qualitativos, em termos da efetividade e da qualidade da participação. Essa tem sido nossa preocupação ao empreendermos pesquisas como a que estamos desenvolvendo com oito conselhos gestores catarinenses. Nosso questionamento é se estes espaços têm, de fato, qualificado o processo participativo e, especialmente, empoderado os envolvidos. A partir daí surge a preocupação teórica deste artigo: buscar maior compreensão sobre o processo de empoderamento.

Partindo de uma concepção ampliada de saúde, em que não é possível pensar práticas saudáveis senão como resultado da integração e da intersecção de todos os setores sociais, os referenciais da chamada Nova Promoção da Saúde podem ser profícuos, na medida em que consideram políticas saudáveis numa ampla gama de ações, em diversas áreas, incluindo aí a participação social e o empoderamento.

Consideramos fundamental que na aplicação da Promoção da Saúde à realidade brasileira a participação social seja considerada a força motriz que permite agregar parceiros que, ao serem empoderados, possam

qualificar o processo de mudança do modelo de saúde, de assistência social e de democratização, de modo que a luta pela saúde extrapole as dimensões da própria área, possibilitando transformações nas condições sociais que afetam a qualidade de vida das pessoas e da sociedade como um todo.

Empoderamento: dimensões históricas e conceituais

Por sua formulação ser de origem inglesa, alguns autores preferem usar o termo nesta língua - *empowerment* - para manter a fidedignidade da tradução (Vasconcellos, 2003; Becker e col., 2004). Considera-se, no entanto, que apesar de esse termo ter na literatura “uma abordagem voltada para melhorar a situação e a posição dos grupos mais vulneráveis”, na tradição anglo-saxônica do liberalismo civil e religioso a palavra *empower* tem como tradução os verbos transitivos autorizar, habilitar ou permitir (Stotz e Araújo, 2004). A utilização desse conceito poderia, assim, servir como instrumento de maior controle por parte de alguns grupos e/ou instituições, os quais condicionariam a distribuição de poder aos interesses de seus grupos corporativos. Nesse sentido, é preciso cuidado para não incorrer na legitimação de práticas assistencialistas, com forte tendência a despolitizar conflitos e contradições sociais (Romano, 2002). Faz-se necessário, portanto, clarificar o sentido que se pretende atribuir a esse conceito, identificando limites e possibilidades relacionados a seu emprego.

Em nosso texto adotamos a palavra empoderamento, já empregada por outros autores de língua portuguesa, concordando com sua frequente tradução como fortalecimento, e em espanhol como *empoderamiento* e *fortalecimiento* (Silva e Martínez, 2004).

Há dois sentidos de empoderamento mais empregados no Brasil: um se refere ao processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia; e o outro se refere a ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos etc. em sistemas geralmente precários, que não contribuem para organizá-los, pois os atendem individualmente através de projetos e ações de cunho assistencial (Gohn, 2004).

Assumindo nosso posicionamento em favor do primeiro sentido, concordamos com autores que ressaltam que o empoderamento não pode ser fornecido nem tampouco realizado para pessoas ou grupos, mas se realiza em processos em que esses se empoderam a si mesmos (Friedmann, 1996; Herriger, 2006a; Wallerstein, 2006). Profissionais ou agentes externos podem catalizar ações ou auxiliar na criação de espaços que favoreçam e sustentem processos de empoderamento, os quais refletem situações de ruptura e de mudança do curso de vida. Através desse processo, pessoas renunciam ao estado de tutela, de dependência, de impotência, e transformam-se em sujeitos ativos, que lutam para si, com e para os outros por mais autonomia e autodeterminação, tomando a direção da vida nas próprias mãos (Herriger, 2006a, p.16).

Em termos históricos, a construção do empoderamento e seus múltiplos sentidos advêm de várias origens. O empoderamento tem raízes nas lutas pelos direitos civis, principalmente no movimento feminista, assumindo significações que se referem ao desenvolvimento de potencialidades, ao aumento de informação e percepção, buscando uma participação real e simbólica que possibilite a democracia (Baquero, 2001). Sua construção conceitual se inicia nos anos 1970 influenciada pelos movimentos de autoajuda; seguindo nos anos 1980 pela psicologia comunitária e, nos anos 1990, pelos movimentos que buscam afirmar o direito de cidadania sobre distintas esferas sociais, dentre as quais a da saúde (Carvalho, 2004b). Para Oakley e Clayton (2003), a construção do conceito de empoderamento ocorre na década de 1970, a partir do conceito de desenvolvimento, através de transformações que se expressam no debate sobre a “modernização” ou a “dependência” como causas do subdesenvolvimento, até a chegada dos pós-modernos, que colocam em dúvida todas as explicações anteriores e trazem uma nova perspectiva que coloca como ponto central a relação entre “poder” e “pobreza”.

Das obras a que tivemos acesso, a de Vasconcelos (2003) pareceu bastante ampla em termos de caracterização histórica da construção do conceito de empoderamento. O autor descreve diversas influências teóricas, advindas dos contextos europeu, anglo-saxônico e brasileiro, sofridas por essa concepção, de modo a se tornar hoje um termo multifacetado. A emergência de estratégias de empoderamento está teórica e histori-

camente associada ao longo processo de desenvolvimento de relações econômico-sociais e a uma cultura democrática difusa nos interstícios do tecido social, fundamentalmente na sociedade civil. Entretanto, dada a apropriação de interpelações de empoderamento pela nova direita, nos anos 1980 e 1990, e a recente tendência de partidos social-democratas e trabalhistas de abraçarem políticas de ajustamento estrutural de inspiração neoliberal, a questão se constitui assunto de debate e exige uma investigação mais ampla das experiências atualmente em curso.

Vasconcellos (2003) pondera que o referencial teórico sobre o qual se assenta a noção de empoderamento não é novo, mas uma reapropriação e reelaboração de tradições já existentes; implica em trabalhar com a complexidade do poder como fenômeno teórico, político, social e subjetivo; constitui-se em processo não linear, não cumulativo ou progressivo, ou seja, constitui-se em arenas de conflito dinâmicas, relacionais, sem distinções claras, numa dialética constante entre instituinte e instituído.

Sintetizando a partir de alguns autores (Vasconcellos, 2003; Silva e Martínez, 2004; Oakley e Clayton, 2003; Wallerstein, 2002), definimos empoderamento como um processo dinâmico que envolve aspectos cognitivos, afetivos e condutuais. Significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos à relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se num contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Envolve práticas não tradicionais de aprendizagem e ensino que desenvolvam uma consciência crítica. No empoderamento, processo e produto se imbricam, sofrendo assim interferência do contexto ecológico social, cujos lucros não podem ser somente mensurados em termos de metas concretas, mas em relação a sentimentos, conhecimentos, motivações etc.

Um dos aspectos fundamentais do empoderamento diz respeito às possibilidades de que a ação local fomenta a formação de alianças políticas capazes de ampliar o debate da opressão no sentido de contextualizá-la e favorecer a sua compreensão como fenômeno histórico, estrutural e político (Vasconcellos, 2003).

Outro aspecto teorizado por Rappaport (apud Silva e Martínez, 2004) é que o empoderamento implica em não infantilizar as pessoas ou tratá-las como cidadãos com direitos que devem ser defendidos por um agente externo, mas tratá-las como pessoas capazes de resolver seus problemas paradoxais e multifacetados. Esse autor defende que um maior número de pessoas, a partir do contexto local, encontra uma variedade de soluções que os técnicos não seriam capazes de propor. O papel dos técnicos seria o de mediadores, apoiadores no fortalecimento das pessoas para que encontrem suas próprias soluções e as implementem.

Mas estabelecer uma nova relação de poder em que os sujeitos se considerem iguais, ou seja, parceiros na busca de objetivos comuns, implica refazer relações hierárquicas seculares, principalmente em se tratando de profissionais e usuários de serviços. O processo de construção de subjetividades, sejam individuais ou coletivas, é marcado por dispositivos de individualização induzidos historicamente na cultura ocidental e sua absorção, por estruturas de opressão e relações de poder institucionalizadas (Vasconcellos, 2003).

O poder é, portanto, um aspecto chave no processo de empoderamento. Os estudos de Michel Foucault abordam sobre como se estruturam as relações de poder de modo a se tornarem aceitas, requeridas e até não “contestáveis”, contendo ao mesmo tempo a possibilidade de que sejam tocadas e modificadas; por isso, sua compreensão se torna importante ao lidarmos com o conceito de empoderamento.

Para Foucault (1994), diferentemente do que vinha sendo aportado até então, o poder não se dá de maneira monolítica, não está num espaço pré-determinado, mas **funciona em rede** de modo que seu exercício mais ínfimo encontra apoio em outros pontos da rede, podendo se potencializar e potencializar outros poderes. Sendo assim, pensar sobre a racionalidade atualmente imposta pelos serviços de saúde, especificamente em órgãos de participação coletiva, como os conselhos gestores, implica buscar as raízes de práticas que, tidas como naturais, perpetuam um estado heterônomo dos sujeitos em relação à saúde (Vasconcellos, 2003). Por exemplo, na área da saúde podemos ter um conselho gestor em que há participação, mas os conselheiros podem defender pautas que mantêm o *status quo* do atual sistema, medicalizado e medicalizante, defendendo práticas autoritárias na relação com os usuários e o controle de sua

vida em prol de uma saúde supostamente melhor.

Convivemos com mecanismos involuntários de ‘controle social’ que não deixam alternativa para os cidadãos, a não ser “escolher” ficar dependentes dos serviços estatais (saúde, serviço social etc). Essas relações sociais opressivas são estruturadas de modo integrado em dois níveis: organizacional e institucional. A instituição “consiste em um conjunto estabelecido de práticas e saberes sociais, legitimada em nome de uma questão específica e uma competência particular para lidar com eles, ambos socialmente reconhecidos pela sociedade como um todo, ou pelos grupos envolvidos que organizam um padrão particular relativamente estável de relações de poder”. Embora sejam legitimadas em seus aspectos visíveis, as relações de poder são estruturadas como um *iceberg* sedimentar, somente parcialmente visíveis por meio de estudos críticos. As organizações “constituem a personificação ou expressão concreta de instituições mais amplas” (Vasconcellos, 2003, p.175).

A forma como os sujeitos fazem suas escolhas tem estreita relação com a capacidade de participação, mas também com a distribuição do poder nesses espaços. Assim, é preciso recriar formas de lidar com o objeto institucional se quisermos transformar relações de poder autoritárias em relações mais horizontais que levem ao empoderamento dos atores. Isso demandaria mover relações que estão fixadas (e são assim aceitas), tornando-as flexíveis.

Foucault vislumbra essa possibilidade, pois entende que uma relação de poder, ao contrário de uma relação de violência pura, que fecha todas as possibilidades, articula-se sobre dois elementos que lhe são indispensáveis: que o ‘outro’ (aquele sobre o qual ela se exerce) seja inteiramente reconhecido e mantido até o fim como sujeito de ação; e que se abra diante da relação de poder todo um campo de respostas, reações, efeitos, invenções possíveis (Foucault, 1995). O poder só existe em ato; em decorrência disso só existe na relação com outro ou outros, deixando sempre aberto um campo de possíveis respostas. *O exercício do poder é um conjunto de ações sobre ações possíveis*; no limite ele coage ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são susceptíveis de agir. Dentro da perspectiva de ser uma ação sobre outras ações, o poder é menos da ordem do afrontamento entre dois

adversários ou do vínculo de um com relação ao outro, do que da ordem do ‘governo’, tomando como ‘governo’ o modo de dirigir a conduta dos indivíduos. ‘Governar’ é estruturar o campo de relação dos outros (idem).

Isto posto, podemos considerar processos de empoderamento em que indivíduos, grupos e/ou comunidades poderão ter este ‘governo’, de que fala Foucault, sobre suas vidas tanto individuais como coletivas. Para subverter a ordem imposta e naturalizante em que vivem, faz-se necessário, primeiramente, desvendar, compreender, inclusive historicamente, as estruturas de poder que os mantêm em uma posição de iniquidade. Além disso, é preciso construir estratégias de resistência. “Onde há poder, há resistência e, no entanto (ou melhor, por isso mesmo), esta nunca se encontra em posição de exterioridade em relação ao poder. [...] Esses pontos de resistência estão presentes em toda rede de poder. Portanto, não existe, relativamente às relações de poder, um lugar da grande recusa [...], mas sim resistências, no plural, que são casos únicos [...]; por definição não podem existir, a não ser no campo estratégico das relações de poder” (Foucault, 1994, p. 89-91).

Acreditamos que tais resistências acontecem cotidianamente, mas não temos consciência plena de sua existência e da força que possuem. Isso só é possível com um processo reflexivo, que desnaturaliza o cotidiano, tornando-o algo que se possa compreender historicamente, percebendo as consequências de nossas escolhas. A riqueza do processo de empoderamento está justamente em desvendar as relações de poder, buscando transformá-las em relações mais equânimes. Isso requer a construção de uma nova subjetividade, mais crítica e livre, em que se permite questionar o instituído.

Feita essa abordagem mais geral sobre o empoderamento, propomos uma descrição de suas dimensões, o que ao nosso ver permitiria uma visualização mais nítida dos aspectos interacionais envolvidos. Esses indicadores clareiam aspectos sobre os quais devem ser investidos esforços que, em última análise, tornariam possível a inversão de relações de poder opressoras. Não os entendemos como algo fechado, que impede a ampliação de nosso olhar, mas como possibilidade de fazer aflorar esses processos desafiantes, porquanto encerram mais aspectos qualitativos que quantitativos, que nos permitem ao mesmo tempo intervir, avaliar e,

quicá, modificá-los a favor do que desejamos. Os autores selecionados propõem uma abordagem do empoderamento a partir de níveis, como mostramos a seguir.

Empoderamento: dimensões de um processo

Com o objetivo de propor indicadores de análise do processo de empoderamento, buscamos compreender como ele se concretiza nas diferentes dimensões da vida social e encontramos, em diferentes autores, formas diversas de sistematizá-lo.

No processo de empoderamento há duas faces, interdependentes, de uma mesma moeda: a dimensão psicológica e a dimensão política. A primeira refere-se ao desenvolvimento de um determinado modelo de autorreconhecimento, através do qual as pessoas adquirem ou fortalecem seu sentimento de poder, de competência, de autovalorização e autoestima. A segunda implica na transformação das estruturas sociais visando à redistribuição de poder, produzindo mudanças das estruturas de oportunidades da sociedade. Nessas dimensões do empoderamento, o desenvolvimento de competências e da capacidade de enfrentar situações difíceis ocorre nos espaços da micropolítica cotidiana e é fortalecido no espaço da política macro, à medida que as pessoas se apropriam de habilidades de participação democrática e do poder político de decisão (Herriger, 2006b).

Outros autores (Friedmann, 1996; Stark, 1996; Silva e Martínez, 2004; Stark, 2006; Wallerstein, 2006) consideram, além desses dois, um terceiro nível de análise do processo de empoderamento: o grupal ou das organizações sociais. Para Friedmann (1996, p. 125), o empoderamento está assentado sobre uma tríade interligada, centrada no sujeito e na unidade doméstica, ligada a outras unidades, formando uma rede social de relações empoderadoras que, “devido ao reforço mútuo, tem um potencial extraordinário para a mudança social”.

Zimmerman e Rappaport (apud Silva e Martínez, 2004) compreendem o empoderamento como um processo que inclui potenciais e competências individuais, sistemas de ajuda e práticas pró-ativas e questões relacionadas a mudanças sociais e políticas. Silva e Martínez (2004) adotam o modelo de Zimmerman quando propõem três níveis de análise do processo de empo-

deramento, compreendendo por nível uma unidade de análise do agregado social que tem especificidades em relação a metas, recursos, processos, interações e ao contexto de inserção, podendo ser indivíduos, organizações ou uma comunidade geográfica. Para essas autoras, em cada nível são experienciados processos de empoderamento em um ou vários contextos estruturais que o demarcam e que lhe oferecem maiores ou menores oportunidades de desenvolvimento.

A interdependência entre as mudanças que ocorrem em nível pessoal, grupal e estrutural é que garante consistência ao processo de empoderamento. Se, por um lado, esse processo concretiza-se no cotidiano dos indivíduos, no tempo e espaço onde estes reconhecem e experienciam necessidades e potencialidades que os despertam e viabilizam o crescimento de habilidades individuais e coletivas, por outro lado, ele concretiza-se no contexto social, espaço e tempo de desenvolvimento de estratégias de apoio mútuo e de auto-organização, “que reforçam a consciência política através de ações sociais e viabilizam a participação coletiva nas decisões sociais e políticas” (Stark, 1996, p. 77).

Em nosso trabalho, adotamos o referencial de análise identificando elementos que caracterizam o processo de empoderamento em três níveis da vida interpessoal: pessoal ou psicológico, grupal ou organizacional, e estrutural ou político.

Nível Pessoal ou Psicológico

No nível pessoal ou psicológico, a unidade de análise são os indivíduos. Um dos aspectos centrais nesse nível é a mudança de mentalidade a partir da percepção do sujeito das próprias forças, que resulta em um comportamento de autoconfiança.

Em sua análise crítica sobre o emprego que diferentes autores têm realizado sobre o conceito de empoderamento, Carvalho (2004a,b) considera que o empoderamento psicológico tem revelado uma perspectiva filosófica individualista que tende a ignorar a influência dos fatores sociais e estruturais. Compreender que o empoderamento se resume a um sentimento experienciado individualmente de maior controle sobre a própria vida revela uma visão fragmentada sobre a condição humana, no momento em que desconecta, artificialmente, o comportamento dos homens de seu contexto de inserção sociopolítico. Essa abordagem pode

trazer riscos aos atores que decidem e implementam as políticas públicas, entendendo que esse nível contribui, no máximo, para produzir uma autonomia regulada, podendo justificar a redução da prestação de serviço social. Por outro lado, se reconhece no empoderamento comunitário a possibilidade de indivíduos coletivos desenvolverem competências para participar da vida em sociedade, o que inclui habilidades e um pensamento reflexivo que qualifica a ação política, como veremos ao abordarmos o nível estrutural ou político.

A experiência do empoderamento psicológico ocorre quando a pessoa vivencia seu poder em situações de carência ou de ruptura. Através dessa vivência, ela reconhece não apenas recursos e possibilidades pessoais ou coletivas, mas também sua capacidade em sair de uma posição de impotência e resignação, muitas vezes pré-determinada por um *script* social, convertendo esse conhecimento em ação social e na conformação de seu entorno. Além de fortalecer suas competências, a pessoa desenvolve novas habilidades para enfrentar em seu cotidiano incertezas, adversidades e situações de risco.

Entre os recursos pessoais que apoiam o processo de empoderamento, Herriger (2006b) salienta: 1) a capacidade de relacionamento: empatia, sensibilidade e abertura na comunicação para com as expectativas, os desejos e os interesses dos outros; 2) a capacidade de construir e manter laços de amizade e confiança; respeito em relação aos outros; capacidade de aceitar críticas e de solucionar os conflitos com equilíbrio (acrescentamos enfrentar os conflitos); 3) autoaceitação e convicções pessoais: sentimento de autovalorização; crença na validade dos objetivos e valores pessoais de vida; 4) convicção interna de controle: compreensão do caráter histórico do entorno e das condições de vida; crença na capacidade própria de intervenção; 5) postura ativa frente a problemas: enfrentamento de desafios do entorno e busca de soluções visando o alcance de objetivos; 6) adaptação flexível a situações de ruptura de vida: capacidade de integrar mudanças inesperadas em um projeto de vida abrangente; 7) abertura: capacidade e disposição em sinalizar para outros a necessidade de ajuda em situações de crise, solicitando apoio social sem causar sobrecarga.

Para avaliar esse nível, é necessário compreender como cada pessoa percebe, experiencia e enfrenta situações de ruptura ou ameaça; quais as competências

que ela desenvolveu, como motivou-se para agir e que mudanças favoráveis essas experiências produziram, garantindo persistência e sustentação ao processo (Herriger, 2006a).

É necessário reconhecer, no entanto, que o empoderamento pessoal não se realiza de forma independente, mas implica um processo de integração na comunidade, em que as diferentes formas de engajamento são campos de aprendizagem e reconhecimento junto aos membros do grupo, contribuindo para fortalecer sentimentos como autorrealização, identidade e pertencimento.

Nível Grupal ou Organizacional

O nível grupal ou organizacional refere-se a organizações sociais, comunitárias ou estruturas mediadoras (como parentesco, grupos de vizinhança, igrejas, entidades de serviços), as quais oferecem oportunidades para adquirir novas ferramentas, desenvolver um sentido de confiança e de comunidade, e melhorar a vida comunitária (Silva e Martínez, 2004). O poder da comunidade não existe *a priori*, deve ser organizado em função de objetivos que respeitem a cultura e a diversidade, que criem laços de pertencimento e identidade (Gohn, 2004).

Quanto maior o acesso a bases de produção doméstica – como informação, conhecimento, participação em organizações comunitárias, além dos recursos financeiros –, maior a capacidade de estabelecer e alcançar objetivos (Friedmann, 1996). É no circuito privado de relações que são mobilizados recursos de ajuda para a vida e proteção emocional, de fundamental importância em situações difíceis de enfrentamento (Stark, 2006).

Entre os recursos de apoio que esse nível facilita citamos: 1) apoio emocional: diminuição do sentimento de impotência, dependência e solidão; 2) apoio material: disponibilização de recursos materiais, técnicas de intervenção e recursos práticos para o cotidiano; mediação para o acesso a recursos que diminuam a sobrecarga gerada no enfrentamento de adversidades; 3) apoio cognitivo/informacional: informações e esclarecimentos sobre direitos e disponibilidade de serviços; encaminhamento a pessoas com potencial de ajuda; abertura e orientação sobre fontes de informação relevantes; 4) manutenção da identidade social:

fortalecimento da autoestima e do sentimento de identidade; 5) mediação de contatos sociais: promoção do contato entre pessoas com experiências semelhantes; fortalecimento do sentimento de pertencimento social (Stark, 2006).

O processo de empoderamento em nível organizacional implica em processo de fortalecimento da organização como um todo para alcançar objetivos e metas, como sistema ou unidade. Nesse nível são proporcionadas experiências de liderança compartilhada, tomada de decisão compartilhada e ações de comunicação e apoio eficazes, distribuição de papéis e responsabilidades segundo a capacidade de cada um, troca de informações e recursos, gestão adequada em função do crescimento e desenvolvimento organizacional (Silva e Martínez, 2004).

É no território que se localizam instituições importantes para o cotidiano da comunidade. É ali que se concentram energias e forças sociais, e onde é gerado capital social, como solidariedade e coesão social, “forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social” (Gohn, 2004, p. 24).

Alguns autores diferenciam organizações empoderadoras (*empowering*) de instituições empoderadas (*empowered*), ou seja, entre aquelas que favorecem e apoiam seus membros em processos de empoderamento pessoal e coletivo, e aquelas que desenvolveram um processo de empoderamento organizacional que se revela em sua capacidade de envolver-se em interesses sociais ou políticos (Silva e Martínez, 2004; Stark, 2006).

Essas condições podem ocorrer de forma desarticulada: uma organização ou um grupo pode objetivar apenas ampliar e fortalecer os recursos e as possibilidades de seus membros, o que não gera automaticamente influência política e social sobre as condições de seu entorno. No entanto, uma organização ou um grupo pode ter um alto grau de influência política, o que pode ter um baixo impacto sobre o desenvolvimento de capacidades entre seus membros. Mais do que o resultado, é a experiência vivenciada pelos membros que promove e concretiza o empoderamento. Portanto, o empoderamento organizacional requer estruturas participativas de decisão que promovem a autoconsciência, o reconhecimento e o emprego das próprias competências; reduzem o conflito de papéis, e melhoram a satisfação entre os membros do grupo ou organização (Stark, 2006).

Quatro características básicas são encontradas nas organizações empoderadoras: crer em seus membros, proporcionando um clima de crescimento e confiança; propiciar um sistema de liderança compartilhada que beneficie tanto as pessoas como a organização; oferecer oportunidade de exercício de múltiplos papéis e oferecer apoio social. Uma organização empoderada é aquela que trabalha em rede, influencia políticas, alcança suas metas, desenvolve formas para aumentar sua efetividade etc. (Silva e Martínez, 2004).

Nível Estrutural ou Político

Empoderamento estrutural enfatiza a dimensão política da conformação da vida social. Pode ser traduzido como um processo conflituoso de redistribuição de poder político, em cujo percurso pessoas ou grupos renunciam a uma posição de dominação e se apropriam de habilidades de participação democrática e de poder político de decisão (Herriger, 2006b). Entende-se como empoderamento político o “acesso dos membros individuais de unidades domésticas ao processo pelo qual são tomadas decisões, particularmente as que afetam o seu futuro como indivíduos” (Friedmann, 1996, p. 34). Os indivíduos manifestam sua voz não apenas em assembleias locais, mas também misturada com as muitas vozes de associações políticas maiores, como o movimento social, o sindicato, o partido político etc. A prática do empoderamento político prevê a saída das pessoas de uma situação de resignação e impotência e sua reapropriação de poder; o ganho de força em prol de projetos coletivos de auto-organização; o desenvolvimento de instrumentos eficazes para o engajamento de cidadãos (Herriger, 2006b).

Carvalho (2004b) identifica a presença de fatores relacionados ao empoderamento comunitário – equivalente ao empoderamento estrutural – situados em distintas esferas da vida social. No plano individual estão presentes microfatores, a exemplo da autoconfiança e da autoestima; na mesosfera social são encontradas estruturas de mediação nas quais os membros de um coletivo compartilham conhecimentos e ampliam a sua consciência crítica; e no nível macro há estruturas sociais como o estado e a macroeconomia. Mais do que o ‘controle sobre os determinantes da saúde’, essa noção demanda o ‘controle dos indivíduos sobre o próprio destino’ (Carvalho, 2004a) ou, fazendo referência a

Foucault, 'governo' sobre seu destino. Assim, 'governar' é um processo e uma condição que demanda a aquisição de competências, tais como o desenvolvimento da autoestima e da consciência pessoal; a capacidade de analisar criticamente o meio social e político e o desenvolvimento de recursos individuais e coletivos para a ação social e política, atitude que em nosso entendimento tem o potencial de tornar as relações de poder mais transitivas.

O empoderamento estrutural ou político requer um processo prévio de empoderamento social, uma atmosfera favorável à participação efetiva de todos os cidadãos nas decisões políticas relevantes. As condições estruturais são conformadas de forma a promover a interação e o mútuo apoio entre indivíduos e organizações, entre organizações governamentais e não governamentais, visando melhorar as condições de vida e o alcance de objetivos pessoais e coletivos (Stark, 2006). "Em última análise, [...] os ganhos em poder social devem ser transferidos para poder político efetivo, de forma que os interesses das unidades domésticas e das localidades possam ser efetivamente defendidos e aceitos na macroesfera da política regional, nacional e mesmo internacional" (Friedmann, 1996, p. 36).

Os governos local, estadual e nacional são atores essenciais na geração de estruturas favoráveis e no desenvolvimento de estratégias de empoderamento, incluindo transparência administrativa e distribuição equitativa de recursos e serviços às comunidades (Wallerstein, 2006). São recursos que apoiam processos de empoderamento: a criação de estruturas de participação da sociedade civil, a governança eficiente, a garantia de direitos humanos, o desenvolvimento favorável à superação da pobreza e a transformação das condições e das políticas socioeconômicas. Como orientação de valor, o empoderamento nesse nível aplica os fundamentos éticos de justiça social e da redução de iniquidades que requerem transformações estruturais.

São parâmetros para o empoderamento estrutural (Stark, 2006, p. 1): 1) uma cultura que permite que o indivíduo se conscientize de que é parte de uma comunidade, ou seja, além da possibilidade de alcançar objetivos pessoais, ele reconhece que toda a comunidade pode ser beneficiada através de um trabalho conjunto que, a partir de interesses e recursos fragmentados e,

à primeira vista, contraditórios, resulte na ampliação dos recursos existentes ou na disponibilização de novos recursos; 2) a condição básica do processo de empoderamento é o acesso aos recursos interindividuais e à possibilidade de utilizá-los. Isso requer a disponibilização de informações, ideias e concepções sobre como solucionar problemas, bem como a organização de troca de experiências e pensamentos; 3) a realização de rituais de transformação é importante para a articulação entre os recursos existentes, as pessoas e a comunidade, e possibilita maior valorização das ações coletivas e dos recursos transpessoais assim produzidos.

Recursos estruturais favorecem a melhoria da qualidade de vida. Eles promovem experiência subjetiva de segurança, capacidade de intervenção e reconhecimento social dos indivíduos e das famílias. Como recursos estruturais podem ser citados: 1) capital econômico (renda, habitação, acesso a bens de consumo); 2) capital cultural (conhecimento/informação, capacidade de reflexão e análise sobre a realidade, formação e identidade profissional); 3) capital simbólico (crenças, adesão a valores, regras e normas sociais e religiosas, prática ética); 4) capital ecológico (grande liberdade em relação à escolha e concepção da moradia em equilíbrio com o entorno) (Herriger, 2006b).

Com essas reflexões, percebemos que os níveis de empoderamento são interdependentes, à medida que o indivíduo sofre e exerce influência sobre seu entorno, dependendo de condições objetivas e subjetivas para agir, reagir e interagir. O poder e, através dele, a resistência só existem e se efetivam nas relações sociais que, por sua vez, ocorrem mediadas por estruturas e instituições socialmente construídas e legitimadas. O empoderamento estrutural, de natureza aparentemente mais complexa, possibilita aos indivíduos e grupos mais opções em sua tomada de decisão e mais recursos para seu enfrentamento nas adversidades. No entanto, ele também pode requerer dos indivíduos maior discernimento para optar, bem como o domínio de habilidades requeridas no emprego dos recursos disponíveis, o que pode também provocar maior exclusão social. O empoderamento pessoal, por sua vez, fica restrito caso o contexto não acompanhe o crescimento vivenciado pelo sujeito, reprimindo potenciais e imprimindo limites à criatividade e inovação.

Conclusões

As origens acerca da concepção do empoderamento são diversas, daí decorre que o termo é polissêmico. Em termos conceituais, destacamos duas vertentes teóricas: a primeira ligada a ações assistencialistas que cumprem políticas de ajustamento estrutural, com o objetivo de integrar os indivíduos ao sistema capitalista; a segunda vertente, pela qual optamos, defende a autodeterminação de indivíduos e comunidades, objetivando uma participação simbólica e real na busca da democracia e equidade, em que o profissional assume um papel importante na mediação de processos propulsores do empoderamento.

Os processos de empoderamento ocorrem em arenas conflitivas, onde necessariamente se expressam relações de poder, as quais devem ser encaradas não como algo estanque e determinado, mas plástico, flexível, portanto modificável pela ação-reflexão-ação humanas, na medida em que os indivíduos compreendem sua inserção histórica passada, presente e futura e sintam-se capazes e motivados para intervir em sua realidade.

Essas relações de poder podem ser identificadas em três níveis, concretizados em diferentes dimensões da vida social. O nível pessoal desencadeia convicção acerca da própria competência e capacidade (poder influenciar decisivamente situações); compreensão crítica sobre o contexto e as relações sociopolíticas; autoconfiança e disponibilidade para tomar o destino nas próprias mãos; e o desejo de ser ativo e de exercer influência sobre o meio. O empoderamento pessoal possibilita a emancipação dos indivíduos, com aumento da autonomia e liberdade. O nível grupal desencadeia respeito recíproco e apoio mútuo entre os membros do grupo, perseguição de objetivos idealizados, um *know-how* prático e orgulho partilhado por todos acerca de “seu projeto”. Além disso, promove estruturas decisórias participativas, ação social coletiva, articulação em rede com outras pessoas e organizações. O empoderamento grupal promove o sentimento de pertencimento, práticas solidárias e de reciprocidade. O nível estrutural desencadeia sensibilização para recursos existentes, utilização de oportunidades de apoio externo, mediação de capacidades associativas, motivação com ideias e visões ou com iniciativas e projetos que promovem ações conjuntas. Além disso, ele promove inserção nos projetos sociais e políticos, criação e

conquista de espaços de participação na perspectiva da cidadania. O empoderamento estrutural favorece e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social.

O mergulho teórico empreendido permitiu acercarnos do tema, sem tomá-lo como panaceia. Os elementos teóricos levantados permitem uma maior aproximação, especialmente em nosso tema de pesquisa, da participação social, relevando-a como um dos aspectos na busca da democracia e equidade. O empoderamento das pessoas nesses espaços e ao longo desse processo é fundamental, portanto nos cabe estudar os vários aspectos que envolvem desde as relações mais privadas até as mais coletivas. De outra parte, o referencial se torna profícuo quando pretendemos avaliar o estado desses processos em organizações sociais, vislumbrando seus potenciais e limites, trazendo-os à superfície de modo a torná-los visíveis e passíveis de transformação. Quiçá sejam as organizações estruturas mediadoras de processos de empoderamento que possam facilitar a superação de conflitos e a re-significação dos espaços e relações sociais, possibilitando experiências de participação efetiva, de revisão de papéis e de sentidos na produção da vida cotidiana.

Referências

- BAQUERO, M. *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS / Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.
- BECKER, D., et al. Empowerment e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 655-67, jul./set. 2004.
- CARVALHO, A. I. Os Conselhos de Saúde, participação social e reforma do Estado. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 23-5, 1998.
- CARVALHO, S. R. As contradições da promoção à saúde em relação à produção de sujeitos e à mudança social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 669-78, jul./set. 2004a.
- CARVALHO, S. R. Os múltiplos sentidos da categoria empowerment no projeto de promoção à saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1088-95, jul./ago. 2004b.

- FOUCAULT, M. *A história da sexualidade: o uso dos prazeres*. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- FOUCAULT, M. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H., RABINOW, P. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-49.
- FRIEDMANN, J. *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras: Celta, 1996.
- GERSCHMAN, S. *A democracia inconclusa um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, mai./ago. 2004.
- HERRIGER, N. *Empowerment in der sozialen Arbeit: eine Einführung*. 3. ed. Stuttgart: Kohlhammer, 2006a.
- HERRIGER, N. Grundlagentext Empowerment. Düsseldorf/Alemanha: Sozialnet GMBH, 07 de julho de 2006b. Disponível em: <<http://www.empowerment.de/grundlagentext.html#oben>>. Acesso em: 12 ago. 2006.
- OAKLEY, P.; CLAYTON, A. *Monitoramento e avaliação do empoderamento ("empowerment")*. São Paulo: Instituto Polis, 2003.
- RAPPAPORT, J. In praise of paradox: a social policy of empowerment over prevention. *American Journal of Community Psychology*, Fairhaven, v. 9, n. 1, p. 1-21, Feb. 1981.
- ROMANO, J. O. Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza [documento de apoio]. In: INTERNATIONAL WORKSHOP EMPOWERMENT AND RIGHTS BASED APPROACH IN FIGHTING POVERTY TOGETHER, 2002, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.desarrollolocal.org/conferencia/cuarta/DocumentoRomanoportugues.doc>>. Acesso em: 17 abr. 2007.
- SILVA, C.; MARTÍNEZ, M. L. Empoderamiento: proceso, nivel y contexto. *Psykhé*, Santiago/Chile, v. 13, n. 1, p. 29-39, mai. 2004.
- STARK, W. *Empowerment: neue Handlungskompetenzen in der psychosozialen Praxis*. Freiburg i. Breisgau: Lambertus, 1996.
- STARK, W. *Gemeinsam Kräfte entdecken: Empowerment als kompetenz-orientierter Ansatz in der psychosozialen Arbeit*. Duisburg/Alemanha: Orglab, 2006. Disponível em: <<http://www.orglab.de/qemp/empartkurzwst.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2007.
- STOTZ, E. N; ARAÚJO, J. W. G. Promoção da saúde e cultura política: a reconstrução do consenso. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 5-19, maio/ago. 2004.
- VASCONCELLOS, E. M. *O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teoria e estratégias*. São Paulo: Paulus, 2003.
- WALLERSTEIN, N. Empowerment to reduce health disparities. *Scandinavian Journal of Public Health*, England, v. 59, supl., p. 72-7, 2002.
- WALLERSTEIN, N. What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health? Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2006. (Health Evidence Network report). Disponível em: <<http://www.euro.who.int/Document/E88o86.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2007.
- ZIMMERMAN, M. A.; RAPPAPORT, J. Citizen participation, perceived control and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, Fairhaven v. 16, n. 5, p. 725-50, Oct. 1988.

Recebido em: 04/08/2008

Reapresentado em: 18/03/2009

Aprovado em: 14/07/2009